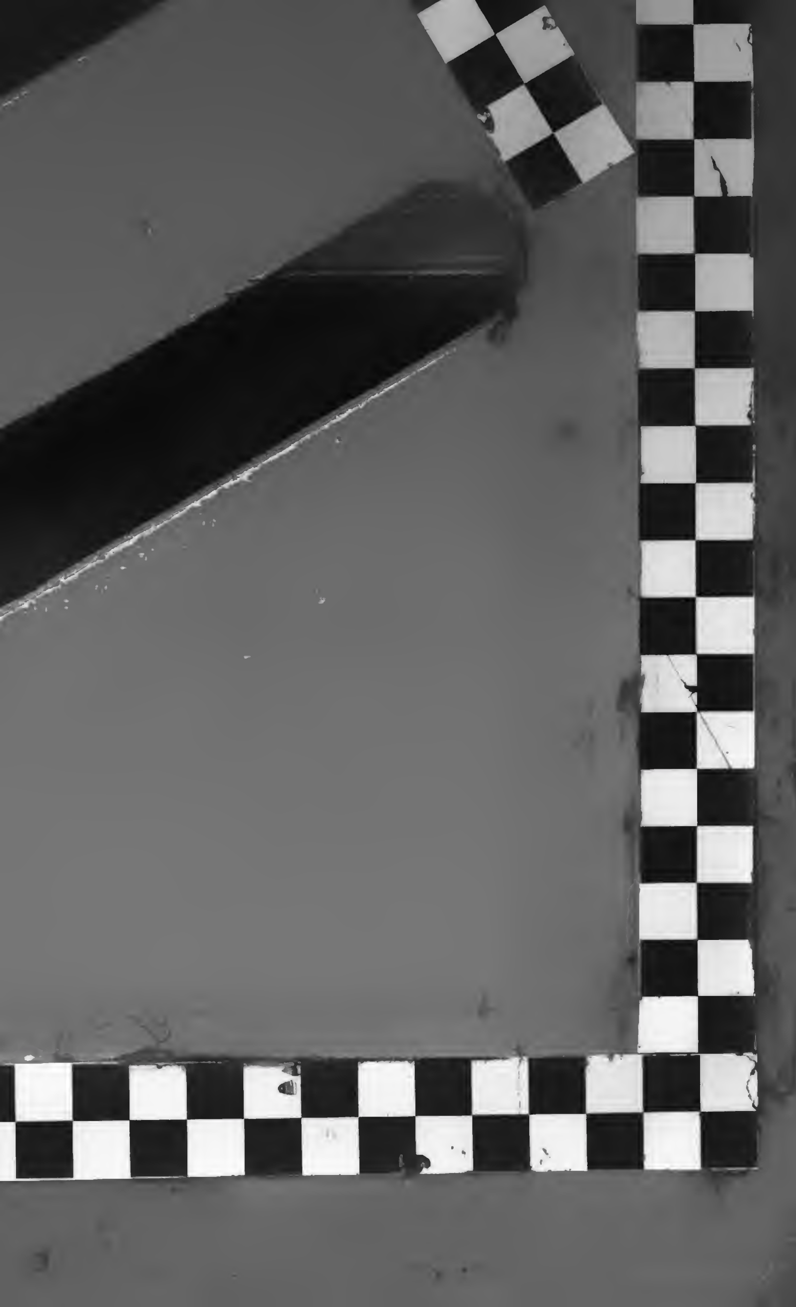
# DE VERTEGENWOORDIGING VOLGENS DE...

Cornelis Willem OPZOOMER


Digitized by Google



5696
d 2



5696
d 2





Digitized by Google

# DE VERTEGENWOORDIGING

VOLGENS

# DE NEDERLANDSCHE GRONDWET.

DOOR

**Mr. C. W. OPZOOMER.**

AMSTERDAM,
J. H. GEBHARD & C°.
1866.

*Prijs 25 Cents.*

5696.d.2.

DE

# VERTEGENWOORDIGING

VOLGENS

## DE NEDERLANDSCHE GRONDWET.

DOOR

MR. C. W. OPZOOMER.

AMSTERDAM,
J. H. GEBHARD & Co.
1866.

Digitized by Google




Digitized by Google

Het is mijn voornemen niet, op de verkiezingen te werken. Toen de natie voor het eerst het regt eener vrije keus had, in 1850, wees ik haar op de beginselen, die zij in het uitbrengen harer stem behoorde te volgen. Het heeft weinig gebaat. Niemand zal durven beweren, dat er altijd op ruime kennis van 's lands belangen, op een vast en mannelijk karakter gelet is. Al heet de Tweede Kamer door het volk gekozen, het volk verkeert geenszins in den waan, dat allen, die er zitting nemen, de bekwaamsten, de bruikbaarsten in den lande zijn. Met de staten der gewesten en met de gemeenteraden is het niet beter gesteld. Menige uitverkorene van stad, gewest of land, voor wiens talenten en zedelijken moed er al zeer weinig achting bestaat.

Ik geloof niet, dat het vooreerst beter zal worden. De ervaring heeft ons gebreken leeren kennen, waaraan men vroeger nooit had gedacht. Nu wij zestien jaren met de bestaande instellingen gewerkt hebben, schijnt een herziening dringend noodig. Zal er verbetering komen, dan moet tweeërlei gedaan worden. 1°. De werkzaamheden der vertegenwoordigende lichamen moeten een belangrijke vereenvoudiging ondergaan; 2°. het kiesstelsel moet op geheel andere grondslagen worden gevestigd. Wanneer dit geschiedt is er, vooral voor de Tweede Kamer, verandering ten goede te wachten.

Maar het is mijn doel niet, hierover uit te weiden. Op het oogenblik zou dit buiten de orde zijn. Ik voerde het slechts aan om te doen zien, waarom ik mij van den 30sten October al zeer weinig voorstel.

Een geheel andere zaak wensch ik te behandelen. Een vraag, ja ik mag wel zeggen de hoofdvraag, uit een wetenschap die mij dierbaar is, de wetenschap van het constitutioneele staatsregt.

Over de beste inrigting van den staat, over vorstelijke alleenheerschappij of republiek, en wat er van diergelijke onderwerpen meer is, die de wijsgeeren plagten bezig te houden, behoeven wij niet te spreken. Ze zijn louter abstract; voor ons vaderland kunnen wij er geen partij van trekken. Wij leven in een constitutioneele monarchie, we bezitten een uitvoerige — ik geloof een al te uitvoerige — Grondwet, wij

Digitized by Google

hebben een Koning uit het oude, door onze geschiedenis innig met ons verbonden stamhuis van Oranje, en een volksvertegenwoordiging, wier belangrijkste deel door onmiddellijke verkiezing tot stand komt. De groote meerderheid der natie is met die instellingen tevreden; haar waarde te toetsen, zou men een ijdele bespiegeling achten.

Even onnoodig is het, over de regering te handelen. Ieder, tot welke partij hij ook behoore, wat hij ook over deze en gene van 's lands belangen moge oordeelen, stelt op een krachtige regering prijs. Maar in die regering zelve verlangt men geen onderscheid te maken tusschen den Koning en zijne ministers. Ze zijn in alle regeringsdaden, waarbij 's Konings naam genoemd wordt, inderdaad één. Het groote verschil is, dat de verantwoordelijkheid voor die daden zich tot de ministers bepaalt, en nimmer op den Koning rust. Als men deze laatste beperking in acht neemt, is het in den regel het best, noch van de kroon noch van het ministerie te spreken, maar van *de regering* [1]).

Te vergeefs hebben in de laatste dagen sommigen beproefd, die eenheid te breken, en tusschen den Koning en zijne ministers een scheiding te maken.

Met deze uitspraak heb ik het oog vooral op den heer Rochussen, die bij het bestrijden der motie-Keuchenius ronduit verklaarde: »de benoeming (van den heer Mijer tot landvoogd van Nederlandsch Oost-Indië), ofschoon op ministeriële voordragt, is niet van het kabinet, maar van den Koning, den opperbestuurder van onze koloniën" [2]). Gelukkig vond hij in een zoo valsch oordeel weinig steun. Zelfs de ministers, die in deze zaak optraden, de heeren Heemskerk en Borret, waagden het niet zoo stoutweg zich van alles af te maken, en zoo geheel zich achter den onschendbaren Koning te verschuilen. Ofschoon ook zij den Koning niet genoeg buiten de onaangenaamheid van dit spel lieten, zij verloochenden toch hun eigen werkzaamheid niet, ze stelden zich aansprakelijk voor hetgeen zij gedaan hadden; ze beweerden slechts, dat de Kamer als zoodanig niet bevoegd was hun doen te beoordeelen, niet omdat er de Kroon mede gemoeid was, maar omdat de regering haar eigen gebied heeft, waarop zij even vrij behoort te zijn als de volksvertegenwoordiging vrij is op het hare [3]).

---

[1]) Dit is uitmuntend ingezien door Stahl, die in zijne Rechtsphilosophie II. 348 schrijft: „In der Regel wird am füglichsten *die Regierung* genannt, Fürst und Minister zusammen, denn das entspricht der Wahrheit, und wo es sich von Gesetzverletzung und Schuld handelt, natürlich nur der Minister."

[2]) Zitting der Tweede Kamer van 26 Sept. Bijbl. p. 67.

[3]) De heer Heemskerk zei (t. a. p. bl. 70):

„De constitutionele vraag is deze: staat het aan de Kamer vrij zich te begeven

Digitized by Google

Dat is dan ook de groote, de bij uitnemendheid praktische vraag geworden: hoever gaat het regt der volksvertegenwoordiging? welke is, naar de bepalingen onzer Grondwet, de verhouding waarin zij tot de regering staat? Van hare beantwoording hangt de geheele toekomst van ons constitutioneele leven af, de beslissing, waar in de leiding van 's lands zaken

---

op het terrein van de uitvoerende magt, in zooverre als het de keuze geldt van personen? Staat het aan de Kamer vrij om regtstreeks een goed- of afkeurend oordeel uit te spreken over die daden, die de Grondwet uitdrukkelijk aan den Koning als hoofd van de uitvoerende magt heeft opgedragen? Men kan tegenwerpen, dat voor iedere daad des Konings volgens dezelfde Grondwet de Minister verantwoordelijk is, en in dit geval het geheele Ministerie; daarover kan geen twijfel zijn, dit is als het ware het A B C van de constitutionele politiek. Maar dat neemt niet weg, dat volgens de Grondwet de Kamer hare bevoegdheden heeft, en de Regering de hare."

De heer Borret scheen den weg op te gaan van den heer Rochussen, toen hij (t. a. p. bl. 81) sprak:

„Aan den Koning behoort uitsluitend de benoeming van den Gouverneur-Generaal. De zelfstandige uitoefening van dat regt is Hem door de Grondwet gewaarborgd. Zijne keuze behoort vrij en onbelemmerd te blijven, en is niet onderworpen aan eenige goedkeuring van de Staten-Generaal.

„Wanneer nu de Tweede Kamer desniettemin meent een afkeurend oordeel over 's Konings keuze van Zijnen vertegenwoordiger in Indië te mogen uitspreken, ... dan brengt zij niet alleen een votum van wantrouwen uit tegen het Ministerie, op wiens voordragt de Koning zijn regt van benoeming heeft uitgeoefend, maar dan maakt zij inbreuk op dit constitutioneel regt der Kroon; dan gaat zij hare eigen grondwettige bevoegdheid te buiten; dan treedt zij op het gebied der uitvoerende magt, bij den Koning berustende."

Maar hij raakte gelukkig van dien gevaarlijken dwaalweg weêr af, toen hij er op liet volgen:

„En zal nu tegen deze beschouwingen ... mogen opwegen de redenering van sommige sprekers, inzonderheid van den spreker uit Middelburg, die in het bezwaar tegen de motie aan de Grondwet ontleend niets anders ziet dan eene ongegronde exceptie? Neen, Mijne Heeren, elk Minister en het gansche Kabinet is verantwoordelijk voor benoemingen, door dien Minister of door dat Kabinet aan den Koning voorgedragen; maar die verantwoordelijkheid gaat niet verder, dan dat de Ministers steeds aansprakelijk zijn voor hunne voordragten, wanneer daardoor en door de daarop gevolgde benoemingen wetten zijn geschonden of 's lands belang is benadeeld of in gevaar gebragt. Die verantwoordelijkheid der Ministers geeft echter aan de Vertegenwoordiging het regt niet om benoemingen door den Koning gedaan, en vooral eene zoo gewigtige benoeming als die tot Gouverneur-Generaal van Nederlandsch Indië, af te keuren en te berispen, alleen op grond van de wijze of het tijdstip, waarop die benoeming heeft plaats gehad, of van de omstandigheden waaronder zij is geschied, of van de redenen waardoor de Regering kan zijn geleid, of veel minder nog van de persoonlijkheid des benoemden. Zulk eene afkeuring gaat verder dan het toezigt aan het waakzaam geweten der Kamer door de Grondwet toevertrouwd: zij kan niet anders worden beschouwd dan als gerigt te zijn tegen het regt van vrije keuze, bij de Grondwet aan den Koning verzekerd."

Digitized by Google

het zwaartepunt behoort te zijn, aan den kant der regering of aan den kant der vertegenwoordiging. Wanneer de kiezers werkelijk verstonden waarop het aankomt, zou hun keus der afgevaardigden op die vraag het antwoord zijn.

Tot het stellen dier hoofdvraag voor ons staatsregt zijn wij door onze ministers gedwongen. Een geschil, op zich zelf van oneindig minder belang, is door hun toedoen tot deze alles overwegende zaak uitgezet, door hun spreken niet alleen, maar ook door hun ontbinding van de Tweede Kamer, en de gronden waarmeê zij hun raad aan den Koning pogen te regtvaardigen. Het is nu vrij onverschillig geworden, of de gedragslijn van het kabinet in de aftreding van den heer Mijer, en in zijne benoeming tot Gouverneur-Generaal onzer Oost-Indische bezittingen, al dan niet berispelijk was. Het is vrij onverschillig geworden, of dit ministerie zal aanblijven of niet, of wij dezelfde Kamer dan wel een belangrijk gewijzigde in November zullen aanschouwen. Alles, hoe gewigtig het anders ook zij, wordt op den achtergrond gedrongen door die ééne vraag: wat zal voortaan in Nederland de beteekenis der volksvertegenwoordiging zijn tegenover elk ministerie, hoe dan ook zamengesteld?

Ik zal trachten op die vraag een voor allen duidelijk antwoord te geven.

In een constitutioneele monarchie [1]) kan de verhouding der volksvertegenwoordiging tot de regering volgens twee ver uit elkander loopende stelsels worden opgevat. Er is niemand, die ze naauwkeuriger heeft ontvouwd en in hun wezenlijk verschil scherper tegenover elkander gesteld, dan Stahl. Het eene stelsel draagt den naam van het monarchale, het andere dien van het parlementaire. Men zou het eerste ook het Duitsche, het laatste het Engelsche stelsel kunnen noemen.

Volgens het monarchale of Duitsche stelsel zijn de zaken des lands in handen van den Koning, die zijn beheer door middel zijner ministers uitoefent, zich van hen als van zijne organen en raadslieden bedient. In de keus dier ministers is hij vrij in den vollen zin des woords, en voor het doelmatige en gepaste hunner handelingen zijn ze aan niemand verantwoording schuldig dan aan hem alleen. Zoo lang zijn vertrouwen hun geschonken wordt, hebben zij het vertrouwen van niemand anders noodig. En omgekeerd, zoodra hun geest niet langer die des Konings is, bestaat er in het land geen enkele magt, die hen steunen en aan de Kroon kan opdringen. Ook de volksvertegenwoordiging is daartoe buiten staat. Zij neemt aan de regering geen deel, maar staat een-

[1]) Ik gebruik de woorden hier in den ruimsten zin, voor elke monarchie met een constitutie, zoodat zij de beperkte monarchie en de constitutioneele in den engeren zin omvatten.

Digitized by Google

voudig naast de regering, om een waakzaam oog op haar te houden, en om voor het algemeen belang met haar zamen te werken. Maar die zamenwerking bepaalt zich tot hetgeen door de Grondwet uitdrukkelijk aan den Koning met de Staten te zamen is opgedragen, waartoe vooral de wetgeving, hetzij in haar geheelen omvang, hetzij enkel voor sommige gedeelten, behoort. Waar de Grondwet de medewerking der Staten niet bepaald vordert, daar blijft de volle onbeperkte magt bij de regering, want het is de regering die regeert, en het begrip van regeren is een allesomvattend begrip. Maar ook het waakzaam toezigt der vertegenwoordiging is binnen enge, met naauwkeurigheid aangewezen grenzen besloten. Zij heeft het regt en tevens den pligt, om tegen wetschennis te waken, maar zij is magteloos wanneer de regering binnen hare wettelijke bevoegdheid blijft. Over de wijze, waarop de regering haar wettige magt uitoefent, komt haar geen oordeel toe, waarvoor de regering zou behoeven te bukken. Zij kan hare voorstellen doen, altijd voor zoover de Grondwet haar het regt daartoe verleende; zij kan hare wenschen voor den troon brengen, maar zij kan niet haar wil stellen tegenover den wil des Konings. Als zij het waagt, in hare vergaderingen — door geen reglement van orde bedwongen en door geen gezag van den voorzitter in haar vaart gestuit — regeringsdaden af te keuren, omdat zij, ofschoon wettig, haar mishagen, haar onpolitiek of zelfs onzedelijk schijnen, het land volgens hare meening ten verderve leiden, is die uitspraak harer afkeuring een daad zonder eenig gevolg, die niets meer beteekent dan de afkeuring van den minsten der staatsburgers. De ministers, sterk in het vertrouwen des Konings en van geen onwettige handeling te beschuldigen, laten er zich geen oogenblik aan gelegen zijn, gelijk omgekeerd de vertegenwoordiging er zich niet om bekommert, wanneer haar verwerping van eenig voorstel der regering door de ministers, of zelfs door den Koning, als onverstandig en verderfelijk wordt afgekeurd. Zoo blijft de regering volkomen zelfstandig, door den Koning in overleg met zijne ministers geleid. Voor het regtmatige hunner daden zijn die ministers aan de vertegenwoordiging verantwoordelijk, of liever door haar tot verantwoording te roepen voor een in de wet aangewezen onpartijdigen regter, maar van het doelmatige hunner daden hebben zij alleen den Koning rekenschap te geven. Nooit kan de regering hun door de Staten onmogelijk worden gemaakt; nooit kunnen zij op die wijze tot aftreden worden gedwongen. Het is waar, de vertegenwoordiging heeft het regt hun voorstellen van wet te verwerpen, zelfs zonder dat hare leden verpligt zijn hun stem te motivéren; welnu, er komen dan eenvoudig de nieuwe, door de regering voor het heil des lands noodig geachte wetten niet tot stand; het blijft bij de oude wetten, en de ministers gaan in de regering met

Digitized by Google

die oude wetten voort. Evenmin is de vertegenwoordiging in staat, door een budgetverwerping de ministers van hun zetel te drijven. Want de begrooting is niet alleen voor een ruim tijdsverloop vastgesteld, maar er is bovendien een vast cijfer van inkomsten, waaraan de Staten niets kunnen veranderen, en dat voor de gewone uitgaven geheel voldoende is. De ministers kunnen het huishouden van den staat dus voortzetten op den ouden voet, al komen er dan ook nieuwe belastingen evenmin als nieuwe wetten van anderen aard tot stand. Daarenboven, zelfs deze beperkte belemmering van de regering is nog weêr beperkt door het regt der Kroon om de vertegenwoordiging te ontbinden, ten einde van de natie te vernemen, of zij aan die verwerping der nieuwe wetten en der nieuwe belastingen haar zegel hecht. Kiest het volk dan andere afgevaardigden, zoo heeft de regering volkomen gezegepraald; maar ook wanneer dezelfde afgevaardigden terugkeeren, is zij, schoon op haar weg bemoeijelijkt, toch niet verhinderd om met de leiding der algemeene belangen in haar eigen geest voort te gaan, in de hoop dat eenmaal de kiezers, tot beter inzigt gekomen, zich geheel met haar zullen vereenigen.

Tegenover dit stelsel staat het parlementaire of Engelsche. Het kent aan de vertegenwoordiging, als de gekozene des volks, een oneindig grooteren invloed op den gang van 's lands zaken toe. Het gedoogt geen beperkte deelneming aan de wetgeving, maar vordert een volstrekt algemeene. Meer dan alle regten eischt het voor de vertegenwoordiging het regt eener onbepaalde verwerping der begrooting, van welk regt de bevoegdheid om het voorgestelde budget te wijzigen, de begrooting in haar bijzondere posten te bepalen en haar slechts voor een kort tijdsverloop vast te stellen, eenvoudig het noodwendige uitvloeisel is. Dat regt der onbepaalde budgetverwerping geldt als het middelpunt der geheele parlementaire magt, het maakt de vertegenwoordiging meester van den politieken toestand, en stelt haar in staat de leiding der regering, haar geest en rigting te bepalen. Regeren zonder geld is ondenkbaar. Waar er dus geen vast cijfer van inkomsten bestaat, maar alle inkomsten zonder onderscheid van de toestemming der Staten afhangen, is de regering van zelf gedwongen, in den geest dier Staten te handelen, zich hun vertrouwen te verwerven. Slechts een korten strijd kan zij tegen de vertegenwoordiging volhouden; zij kan haar ontbinden en het oordeel der natie inroepen. Maar zendt deze dezelfde leden terug, dan is het ook met haar verzet ten einde. De ministers zijn dan genoodzaakt het veld te ruimen. Het baat hun niet, dat zij het vertrouwen des Konings nog voortdurend genieten; zij hebben het vertrouwen der vertegenwoordiging verloren, en deze is het die de beurs in handen heeft, en hare koorden niet opentrekt, voor hare wenschen

Digitized by Google

bevredigd zijn en er in haren geest wordt geregeerd. Er vloeit uit dat regt van onbepaalde budgetverwerping nog meer voort. Ook het waakzame toezigt van het parlement wordt er door uitgebreid. Wanneer een vertegenwoordiging, die het geheele bestaan van het ministerie kan vernietigen, het der moeite waard acht over een regeringsdaad haar afkeuring uit te spreken, kan die afkeuring niet als een zaak van geringe beteekenis worden beschouwd, als een uitspraak zonder eenig praktisch gevolg. De ministers, die haar met minachting bejegenden, die haar, op 's Konings steun gerust, in den wind sloegen, mogten nog een tijd lang hun leven kunnen rekken, bij de eerste indiening der begrooting zou hun doodvonnis onherroepelijk geteekend zijn. Daarom zijn zij verpligt hun steun niet bij den Koning te zoeken, maar bij de meerderheid van het parlement, zoolang deze werkelijk den geest der groote volksmeerderheid uitdrukt. De beslissende magt der vertegenwoordigiug erkennend, moeten zij van zelf haar onbeperkt regt van contrôle eerbiedigen, haar regt om bij elke daad, waaraan zij waarde genoeg hecht om tot zulk een stap te komen, haar afkeuring uit te spreken, zelfs te verklaren dat het ministerie haar vertrouwen verloren heeft.

Zietdaar de beide stelsels, die lijnregt tegen elkander overstaan. Welk van de twee moet in Nederland gelden, het Duitsche of het Engelsche? Volgens de ministers, die op het oogenblik aan het roer zitten, het Duitsche. De heer Heemskerk [1]) heeft het in duidelijke woorden verklaard: »Volgens de Grondwet heeft de Kamer hare bevoegdheden, en de Regering de hare. Benoeming en ontslag van hoofden van ministerieele departementen, benoeming en ontslag van het hoofd der Regering in Nederlandsch Indië zijn daden die uitdrukkelijk aan den Koning als hoofd van de uitvoerende magt zijn opgedragen, en ik meende tot nog toe dat de Kamer, zich houdende binnen de bevoegdheid haar in de Grondwet afgebakend, niet treden mag op dat gebied." En nog veel duidelijker en onbewimpelder werd het uitgesproken door het geheele ministerie, toen het, niet met een bloote ontbinding der Kamer tevreden, die ontbinding zocht te verdedigen [2]) door de meerderheid der Kamer ronduit van Grond-

---

[1]) T. a. p. bl. 70.

[2]) Reeds in de zitting der Tweede Kamer van 27 Sept. zei de Heer Borret (t. a. p. bl. 81): „Aan het slot dezer discussie heb ik de Kamer nog willen wijzen op het hooge gewigt der beslissing die zij gaat nemen. Ik eindig met den wensch, dat de Kamer, vóór alles geroepen om de Grondwet te helpen handhaven, zich nog zal laten terughouden van de aanneming eener motie, die met een getrouwe naleving dier Grondwet, naar mijne overtuiging en naar de overtuiging der Regering, niet is overeen te brengen, op hetzelfde oogenblik dat zij

Digitized by Google

wetschennis, van overschrijding harer wettelijke bevoegdheid, te beschuldigen, alleen omdat zij het gewaagd had over een regeringsdaad, die niet met eenige wet in strijd was, haar afkeuring, niet eens in scherpe bewoordingen, te uiten.

En toch, volkomen zeker van hun zaak waren de ministers niet. Ik moet de aandacht vestigen op de halfheid van hun gedrag, waardoor zij een handeling der Kamer tegelijk als regtmatig behandelden en als onregtmatig ten toon stelden.

De vraag, of de Kamer regt had de bekende motie aan te nemen, kan niet beteekenen, of de Kamer iets deed wat men haar des noods beletten of waarvoor men haar straffen kon, maar of zij iets deed waarop men acht behoefde te slaan. Dat men de Kamer niet kon verhinderen, in hare vergadering haar overtuiging uit te spreken en die uitspraak in hare notulen te boeken, zal wel geen twijfel lijden. En evenmin, dat geen harer leden er strafbaar voor was. Maar moest hare uitspraak iets gelden? Was zij alleen een feit of ook een regt? Staat de afkeuring der regeringsdaad door de Kamer gelijk met de afkeuring, van eenig gezelschap uitgegaan? Was zij niets meer dan het gevoelen van 39 burgers, op dat oogenblik toevallig op het Binnenhof bij elkander, of was zij het oordeel van de vertegenwoordiging der natie, wettig bij meerderheîd van stemmen gewezen? De ministers beweerden het eerste, en — deden alsof zij het laatste meenden. Waren zij zich zelf gelijk gebleven, zij hadden in de vergadering terstond na het voorstellen der motie behooren te zeggen: Zoo gij geen inlichtingen van ons verlangt volgens art. 89 der Grondwet, is onze tegenwoordigheid hier onnoodig. Gij vangt de beraadslaging aan over iets dat buiten u ligt, waarmeê gij het regt niet hebt u te moeijen. Zoo het onze gedragslijn gold b. v. in het nalaten van uitvoering te geven aan wettelijke bepalingen, uw al of niet aannemen der motie zou ons een levensvraag zijn, en wij zouden uw regt erken-

---

in een adres aan het geërbiedigd Hoofd van den Staat getuigt van hare gehechtheid aan onze constitutioneele instellingen. In zulke tegenspraak met zich zelve zal de Tweede Kamer, hoop ik, niet vervallen."

In denzelfden geest verklaarden al de Ministers in hun memorie aan den Koning van 1 Oct.:

„Door de aanneming van deze motie ... is de Tweede Kamer, naar ons oordeel, met overschrijding van hare grondwettige bevoegdheid, getreden op het gebied der uitvoerende magt bij den Koning berustende, en heeft zij inbreuk gemaakt op het praerogatief der Kroon, waarvan de uitoefening, naar de uitdrukkelijke bepalingen der Grondwet, aan den Koning, als hoofd der uitvoerende magt en als opperbestuurder der koloniën, vrij en onafhankelijk van elke tusschenkomst of inmenging der Staten-Generaal, gewaarborgd behoort te blijven."

In dezelfde Memorie voegden zij er nog bij, „dat de Vertegenwoordiging, in strijd met een getrouwe naleving der Grondwet, hare roeping heeft miskend."

Digitized by Google

nen om ons zelfs voor den strafregter te brengen. Maar nu het de zamenstelling geldt van het kabinet en tevens de benoeming tot een staatsambt, is het ons naar regten volkomen onverschillig, of gij de motie aanneemt of verwerpt. Wij zullen het betreuren, wanneer gij onze handelwijze afkeurt, gelijk ons de afkeuring van ieder kundig en eerlijk man leed doet, maar wij zullen er ons gedrag evenmin naar rigten als wij onze overtuiging er voor zullen opgeven. Wij waren in ons regt en bleven binnen onze grondwettige bevoegdheid, gij daarentegen treedt buiten uw kring, en pleegt onregt. Vermogt uw onregt, al drijft gij het tot aanneming der motie, het regeren ons onmogelijk te maken, wij zouden óf uwe Kamer ontbinden óf aftreden. Thans zullen wij noch het een noch het ander doen; wij zullen voortgaan te regeren als ware er niets geschied, want wat geen wortel heeft in het regt, en daarbij geen schade doet, is zoo goed als niet gedaan. — Zoo hadden de ministers moeten spreken, als een volkomen vertrouwen op het regt hunner zaak hen bezield had. Maar zij hebben gewankeld, en met twee maten gemeten. Zij hebben de Kamer van onregt, van Grondwetschennis betigt, en toch het volk opgeroepen om te rigten tusschen hen en haar, als waren zij twee met elkaar gelijkstaande partijen. Zij hebben hun meening duidelijk tot de natie gebragt, dat met zulk een Kamer het regeren onmogelijk is, en toch had de Kamer niets gedaan dan zich bemoeid met iets wat naar hnn oordeel haar niet aanging, en dat niet door middel van een daad die der regering de handen bond, maar eenvoudig door een votum van afkeuring. De Kamer had immers geen budget, niet eens een belangrijke wet verworpeu. Of vreesde men, dat wanneer de ministers niet aftraden of toegaven, de verwerping van hun budget weldra zou volgen? Mij dunkt, men had het behooren af te wachten. De ministers hadden er hun eigen stand door versterkt. Ware hun begrooting dan gevallen, ze hadden den kiezers kunnen toeroepen: Ziet, men wil door het regeren ons onmogelijk te maken ons van het kussen drijven; oordeelt gij tusschen onze tegenstanders en ons! Thans daarentegen kunnen zij den kiezers slechts toeroepen: Ziet, meer dan de helft der leden van de Tweede Kamer keurt eenige onzer daden af, die hun volstrekt niet aangaan! Wat kunnen de kiezers hun antwoorden dan dit: Welnu, verheft u boven die bemoeizucht; wie is er wiens meest wettige daden niet door dezen of genen albedil worden afgekeurd? Inderdaad, door hun behandeling van de motie — een behandeling, die in strijd is met hun theorie van staatsregt — hebben de ministers duidelijk getoond, dat zij zelven nog alles behalve vast in die theorie zijn. Zij staan aan groote halfheid schuldig. Zij zijn fijngevoelig voor het oordeel der Kamer, als waren zij ministers

Digitized by Google

onder het Engelsche stelsel, en zij spreken over het regt der Kamer, zooals alleen een minister onder het Duitsche stelsel spreken kan.

Hun oordeel dus ter zijde stellende, keer ik tot de vraag terug, waarop alles aankomt: Welk stelsel geldt in Nederland, het Duitsche of het Engelsche?

Ware het hierbij te doen om de voordeelen van het eene stelsel boven het andere, ik zou eenvoudig verwijzen naar hetgeen ik in mijn Staatsregtelijk Onderzoek bl. 65—79 uitvoerig heb betoogd. Maar het is om geheel iets anders te doen. Het komt er niet op aan, wat regt behoort te zijn, maar wat regt is. Wij bewegen ons op het gebied niet van een algemeen of wijsgeerig staatsregt, maar van het positieve Nederlandsche staatsregt, waarvan de hoofdtrekken geteekend zijn in onze Grondwet. Niet het jus constituendum houdt ons bezig, maar het jus constitutum. Al hielden wij het Engelsche stelsel voor nog zoo voortreffelijk en het Duitsche voor volkomen verwerpelijk, wanneer onze Grondwet het Duitsche had bezegeld, het zou onze pligt zijn er ons in te schikken.

Ten voordeele van het Engelsche stelsel, als positief regt van onzen staat, zou het mij ligt vallen, mij te beroepen niet alleen op onze geschiedenis en ons volkskarakter, maar ook op al wat er gesproken en geschreven is bij het in behandeling nemen en invoeren van onze tegenwoordige Grondwet. Het zou mij ligt vallen, het bewijs te leveren, dat men toen de ruimste bevoegdheid der volksvertegenwoordiging heeft bedoeld, dat alleen het Engelsche stelsel in den geest onzer nieuwe staatsinrigting is.

Maar ik wil mij niet van de geschiedenis noch van den geest der wet, zooals men dien tegenover hare letter pleegt te stellen, in dit gewigtige geschil bedienen. De ministers, en allen die met hen het Duitsche stelsel voor Nederlandsch regt houden, kunnen met niets anders strijden dan met de *letter der Grondwet*. Dat is het eenige wapen, waarvan het mij niet bevreemdt, dat eenigen het voor sterk genoeg aanzien, om hun de overwinning te verzekeren. Welnu, ik wil hun het volle gebruik van dat wapen gunnen. Ik wil slechts onderzoeken, of het inderdaad zoo sterk is als het schijnt.

De Grondwet bevat menige bepaling, die bij een oppervlakkige beschouwing — dat is een beschouwing, waarbij men vergeet, dat dezelfde woorden in Engeland geheel anders worden verstaan dan in Duitschland, en wel omdat de beide stelsels niet uit de woorden geput zijn, maar omgekeerd de woorden alleen uit de stelsels verklaard worden — voor de geldigheid van het Duitsche stelsel spreken. De regten, der regering toegekend, worden haar geheel vrij gelaten. De magt des Konings wordt in een aantal artikelen ontvouwd; zij loopt

Digitized by Google

over alle onderwerpen, over alle belangen des lands, over onze inwendige aangelegenheden en onze buitenlandsche betrekkingen, over het moederland en over zijne bezittingen in andere werelddeelen. Zij wordt aan niemand onderworpen, van niemand in eenig opzigt afhankelijk gemaakt. Zij wordt in werking gebragt door ministers, die de Koning naar welgevallen benoemt en ontslaat. Zij heeft een volksvertegenwoordiging naast zich, wier werkzaamheid omschreven is, wier regten bepaald zijn. Die vertegenwoordiging — hetzij in haar geheel, in ieder harer deelen, of alleen in haar belangrijkste gedeelte, de Tweede Kamer — heeft het regt om van de ministers inlichtingen te vragen; om een onderzoek in te stellen; om de voorstellen, door den Koning haar gedaan, vrij te beoordeelen en ze aan te nemen, al of niet gewijzigd, of te verwerpen; om den Koning voorstellen van wet te doen, of met andere voordragten tot hem te komen; om binnen den kring, waarin zij een bevoegde magt is, petitiën aan te nemen. Zoo heeft de vertegenwoordiging, buiten haar aandeel aan de wetgevende magt, waartoe initiatief en amendement behooren, het regt van petitiën te ontvangen, van interpellatie, van enquête, en van het neêrleggen harer meeningen en harer wenschen voor den troon. Andere regten zijn haar niet verleend.

Ik erken, dit alles, naar den gewonen zin der woorden verstaan, pleit voor het Duitsche stelsel. Het is mij onverklaarbaar, hoe mijne regtsgeleerde ambtgenooten in hun bekend advies zich op het regt van enquête en van interpellatie en op het regt van petitiën te ontvangen kunnen beroepen, om aan te toonen dat de Tweede Kamer ook nog een ander regt heeft, het regt om vrije regeringsdaden af te keuren. Ik heb dikwijls genoeg verklaard, dat ik niet ingenomen ben met het bij vele juristen zoo geliefde bewijs: die het eene verleent weigert het andere; maar toch, nog minder zou mij de redenering behagen: die uitdrukkelijk het eene verleent en het andere niet, die verleent stilzwijgend ook dat andere. Schonk de Grondwet aan de Kamer verschillende regten, laat het dan zijn om haar kritiek en contrôle mogelijk te maken, kan hieruit volgen, dat zij die kritiek en contrôle in den vorm toelaat van een votum van afkeuring, en niet uitsluitend in dien van een adres aan de Kroon? Het is waar, de Heer Buijs, die deze zwarigheid schijnt gevoeld te hebben, ziet in het votum van afkeuring het mindere, in het adres aan de Kroon het meerdere, en redeneert nu zeer logisch, dat het mindere in het meerdere ligt opgesloten en die tot het laatste regt heeft nog veel meer regt moet hebben tot het eerste [1]). Maar ik moet van die logische redenering het

[1]) „Hoe, op elk uur van den dag mag de Kamer haar gevoelen in een adres

Digitized by Google

punt van uitgang verwerpen. Ik ontken, dat het votum van afkeuring het mindere en het adres aan de Kroon het meerdere is. Of zijn die voordragten, in art. 113 der Grondwet bedoeld, vertoogen van een regter die zijn vonnis wijst, van een meester die zijn berisping uitdeelt? Als trouwe Staten-Generaal tot den Koning te gaan, en met volle erkenning van zijn gezag hem bezwaren te uiten tegen den gang der regering, staat dat gelijk met het uitspreken van een afkeuring voor de ooren des volks, zonder met den Koning zich in te laten?

Ik kom tot een ander punt, de verantwoordelijkheid der ministers.

In het staatsregt zijn wij gewoon haar in vier soorten te splitsen, de strafregtelijke, de privaatregtelijke, de geldelijke en de politieke. De drie eerste achten wij geschikt voor vaststelling of regeling in één of meer bijzondere wetten. Van de politieke meenen wij het tegendeel. Zij bestaat in de voortdurende noodzakelijkheid, om aan de volksvertegenwoordiging rekenschap te geven. In verschillende vormen kan zij zich uiten. Een votum van afkeuring is een harer strengste vormen, de strengste van alle een votum van wantrouwen.

Maar bestaat bij ons die politieke verantwoordelijkheid?

Als wij uit haar geschiedenis den geest der Grondwet mogen opmaken, zonder twijfel. Op haar is dan het oog geweest in art. 53, dat den Koning onschendbaar, maar te gelijk de ministers verantwoordelijk noemt. Met regt riep de heer Buijs [1]) de woorden in het geheugen, die reeds in Maart 1848 door de afdeelingen der Tweede Kamer werden gesproken: »Niet langer mag, naar het algemeen gevoelen, in onze Grondwet de uitdrukking van eene der hoofdvoorwaarden van het constitutionele regeringsstelsel ontbreken: de Koning is onschendbaar; de Ministers zijn verantwoordelijk. Door de opneming in de Grondwet van die beginselen wordt van zelf het bestaan van een eigenlijk gezegd Ministerie gewaarborgd.... Afgescheiden van de zoo even bedoelde algemeene staatkundige verantwoordelijkheid, die voor eene regeling bij de wet minder vatbaar schijnt, heeft men nagenoeg eenstemmig eene regeling van ministeriële verantwoordelijkheid bij de wet verlangd, beter en vollediger dan thans." Ik heb dan ook zelf geen oogenblik geaarzeld, mijn gevoelen zoo uit te spreken: »Het begrip van verantwoordelijkheid is ruimer dan het begrip van strafbaarheid; de laatste is slechts

---

voor den koninklijken troon brengen, en zij zou het mindere niet mogen: het neerleggen van haar gevoelen in de notulen harer vergaderingen!" Het regt van de Tweede Kamer, bl. 23.

[1]) T. a. p. bl. 31.

Digitized by Google

een der gevolgen van de eerste. Art. 53 der Grondwet reikt verder dan art. 73, § 3." [1])

Maar anders is het met de letter der Grondwet en der wet in het gemeen. Ik zou, bleef ik bij die letter staan, geen kans zien den minister te wederleggen, die met deze redenering optrad: Ik ken geen politieke verantwoordelijkheid, want noch de Grondwet kent ze, noch eenige andere wet. Art. 53 der Grondwet zegt, dat de ministers verantwoordelijk zijn; maar aan wien, waarvoor, tot hoever, daarvan zegt het niets. Daarom was dan ook art. 73, § 3, noodig, waarin bepaald is, dat »de ministeriële verantwoordelijkheid geregeld wordt door de wet." *De* ministeriële verantwoordelijkheid, niet maar een gedeelte, een enkele soort er van. Welnu, ik sla die wet op. Het is de wet van 22 April 1855 (Staatsblad n°. 33). Reeds de titel luidt geheel algemeen: »Wet, houdende regeling *der* verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen." In de inleiding heet het, dat »ter voldoening aan art. 73, *in verband met art.* 53 der Grondwet, de strafregtelijke verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen moet worden geregeld door de wet." Vervolgens wordt die strafregtelijke verantwoordelijkheid geregeld in 35 artikelen. Daarna spreekt art. 36 van de privaatregtelijke, terwijl eindelijk art. 37 voor de geldelijke een nadere wet toezegt. Zoo is dan *de* verantwoordelijkheid der ministers geheel besloten in die drie soorten, de strafregtelijke, de privaatregtelijke en de financiëele. Maar van nog een andere, een hoogere en meer algemeene, een zoogenaamd politieke, is nergens sprake. In de wet is zij niet te vinden, zij wordt der wet uit een staatsregtelijke theorie buiten haar willekeurig opgedrongen.

Ik herhaal het: die redenering kan ik, met de Grondwet alleen in de hand, zonder wat ik van hare geschiedenis weet te mogen toepassen, onmogelijk wederleggen.

Zal ik daarom met onze ministers het Duitsche stelsel omhelzen? Ik geloof, menige bestrijder der motie zal het verwachten. Er is reeds zoo veel door mij uit de Grondwet aangevoerd ten voordeele van dat stelsel, dat aan zijn zegepraal, aan zijn algemeene erkenning, wel niet meer te twijfelen valt.

Ik moet aan die blijde hoop onbarmhartig een einde maken. We hebben de Grondwet, haar letter, nog niet uitgelezen. Er komen hier nog twee artikelen in aanmerking, die den strijd onherroepelijk ter gunste van het Engelsche stelsel beslissen.

Reeds zagen wij, dat de Kamer deel heeft aan de wetge-

---

[1]) Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal en gemeentebestuur, XII. 74.

Digitized by Google

ving. Een wetsvoorstel, door de regering bij haar ingediend, kan zij aannemen, maar zij kan het ook verwerpen. In die verwerping is zij even vrij als in de aanneming. Wil een lid der Kamer voor een wet stemmen, al mishaagt hem haar inhoud, alleen maar omdat hij een onbepaald vertrouwen stelt in den minister, die met hare uitvoering belast is, niemand kan het hem beletten, niemand hem er hard over vallen. Maar even vrij staat het hem en ieder ander lid, een wetsvoorstel, welks inhoud hij goedkeurt en toejuicht, te verwerpen, alleen maar omdat hij volstrekt geen vertrouwen stelt in den minister, die de wet zal uitvoeren. Zoo mag hij handelen tegenover iedere wet, zoo mag hij ook handelen tegenover het budget. Want ook de begrooting — en zietdaar onze twee artikelen, die hoe klein ook de gewigtigste der geheele Grondwet zijn — ook de begrooting, van de middelen zoowel als van de uitgaven, moet worden vastgesteld bij een wet, en wel bij een jaarlijks te vernieuwen wet (art. 119 en 120).

Met die twee artikelen is zoowel in het algemeen de grootst mogelijke invloed der Kamer op den gang van 's lands zaken gewaarborgd, als in het bijzonder haar regt om een motie van afkeuring aan te nemen.

Of vloeit uit dat onbeperkte regt van budgetverwerping niet het geheele Engelsche stelsel voort? Een vertegenwoordiging, die geen geld verleent als zij niet wil, beheerscht den politieken toestand, zoolang zij namelijk in den waren zin des woords volksvertegenwoordiging is, dat wil zeggen: zoolang zij gesteund wordt door het volk. De ministers, die niet zeker zijn van hare meerderheid, kunnen zich nog op het volk beroepen, maar zoo dit beroep hun niet baat, moeten zij wijken voor de Kamer. En juist daarom, alleen als een streng logisch gevolg van haar onbeperkt regt tot budgetverwerping, moeten zij ook haar regt erkennen tot afkeuring van iedere regeringsdaad, van welken aard ze ook moge zijn. Niet iedere afkeuring behoeft hen daarom terstond tot aftreden te dwingen. Afkeuring van een bepaalde daad is best vereenigbaar met een voortgezet vertrouwen. Slechts dan, wanneer de afkeuring hetzij om haar onderwerp, hetzij om haar vorm, ten duidelijkste doet zien, dat er een diepe kloof is tusschen de ministers en de vertegenwoordiging, zoodat deze niet aarzelen zal hun begrooting te verwerpen, om hun daardoor het regeren onmogelijk te maken, moeten zij het veld ruimen. En het is in dit geval niet de Kroon, voor wie het regeren onmogelijk wordt gemaakt, het zijn alleen de ministers. Zoodra zich de Koning met andere raadslieden omgeeft, is er door hem niets verloren.

Zoo staat of valt het Engelsche stelsel over de magt en de beteekenis der volksvertegenwoordiging met haar onbeperkt

Digitized by Google

regt van budgetverwerping. Waar dat regt erkend is, daar is het Duitsche stelsel ondenkbaar. En omgekeerd, waar dat regt niet bestaat, daar is, welke regten en vrijheden het parlement overigens moge bezitten, alleen het Duitsche stelsel mogelijk. Zoolang een ministerie op het geld kan rekenen, behoeft het waarlijk aan den terugtogt niet te denken.

Ik vorder slechts, om het Engelsche stelsel te doen gelden, dat het regt van budgetverwerping onvoorwaardelijk erkend zij. Ik vorder volstrekt geen uitoefening in de praktijk. In Engeland maakt men er geen gebruik van. Het te willen toepassen heet daar een daad van omwenteling. Maar waarom? Alleen omdat het aan den anderen kant een vaste regel van het politieke leven is geworden, dat geen regering mag aanblijven, die de meerderheid van het parlement tegen zich heeft [1]). Men maakt der regering het regeren niet onmogelijk, omdat de regering niet anders wil regeren dan in den geest van het parlement. Waagde zij het eens, een anderen wil te openbaren, terstond zou het parlement zijn onbetwist, nooit opgegeven regt, weêr in praktijk brengen. En niet zonder reden. Want neem dat regt weg, en het is met alle waarborgen voor de volksvrijheid gedaan; de natie is prijs gegeven aan het inzigt van ministers, wier benoeming buiten haar omgaat, op wier ontslag zij geen invloed heeft.

En daarom betreur ik het, dat ik niet alleen onze ministers van halfheid moest beschuldigen, maar dat ik het niet minder een mijner politieke bondgenooten, den heer Buijs, moet doen. Volgens hem [2]) is de verwerping van het budget, om redenen buiten de begrooting zelve, »om den Minister, op wien het gemunt is, het regeren onmogelijk te maken en zoo doende zijn ontslag uit te lokken," niet alleen een »kwade praktijk," maar zelfs een »inbreuk op de zelfstandigheid van het koninklijk gezag, op het koninklijk prerogatief."

Waarlijk, mijn ambtgenoot werpt de leer, waarvoor hij met loffelijken ijver te velde trok, in die uitspraken zelf omver. Hij strijdt voor het behoud van de ledematen, van die zelfs waaraan niet veel gelegen is, en hij drukt tegelijk zijn dolk in het hart. Hij spant al zijn krachten in voor het gebouw, en hij ondermijnt den grondslag. Neem uit de Grondwet

---

[1]) „Allerdings ist es jetzt die öffentliche Meinung und politische Sitte, dass von dem Rechte der Steuerverweigerung kein gebrauch gemacht werden dürfe, solches als eine revolutionäre Massregel gilt; allein dahin ist es erst gekommen, nachdem es bereits auf der anderen Seite öffentliche Meinung und politische Sitte geworden, dass überhaupt und ohne das der König dem Parlement und namentlich dem Unterhaus Nichts abschlagen dürfe, ja dass er kein anderes Regierungssystem befolgen kann, als das ihm das Unterhaus angiebt." Stahl t. a. p. II. 325.

[2] T. a. p. bl. 46 vlg.

Digitized by Google

art. 119 en 120 weg, voer een onveranderlijk cijfer van inkomsten in, hetwelk de Kamer niet in staat is der regering te onthouden, en gij hebt al onze vrijheden op het spel gezet, en ons onder de magt van het Duitsche stelsel gebragt. Verscheur daarentegen de geheele Grondwet, maar laat voor een Kamer, door de natie gekozen, dat regt in stand, en alle regten en vrijheden, waarop wij prijs stellen, keeren van zelf terug. Die de hand op de beurs houdt, en besloten is haar niet te vroeg op te ligten, die zal wel zorgen, dat kritiek en contrôle hem niet wordt ontzegd.

---

Ik heb getracht, de groote vraag onzer dagen, en de nog grootere, waarvan zij enkel een gevolg is, zuiver wetenschappelijk, geheel onpartijdig te beantwoorden. Die onpartijdigheid kost mij weinig moeite. Voor mij zelf vraag noch verwacht ik iets noch van het volk, noch van eenige regering. Behalve ééne zaak: een billijk oordeel, uit liefde tot waarheid geboren. Naar zulk een oordeel zal ik gaarne luisteren. Maar zal het mij ten deel vallen? Ik heb er slechts geringe hoop op. Er is op het oogenblik weinig billijkheid. Bij verschil van meening weet men niet veel anders te doen dan elkander zwart te maken. Het regent woorden van smaad en hoon. Ik geloof niet, dat ik droog tusschen de droppels weg zal komen. Misschien zelfs, daar ik aan mijne tegenpartij haar redenering soms moest toegeven, die van mijn eigen partij soms moest afkeuren, dat ik van beide kanten zal te lijden hebben. Voor mijn persoon is het mij zeer onverschillig. Maar toch, het is een gevaarlijke weg, waarop men voortgaat. Als het zoo blijft, zullen weldra zij alleen, die in het schreeuwen en schelden meester zijn, het woord voeren, terwijl al wie bezadigd is, en voor zich en anderen rust en vrede lief heeft, zal zwijgen, en noch in de wetenschap noch in de praktijk een voet zal willen zetten op het tooneel der politiek. We klagen nu reeds niet zonder regt over sommige verkiezingen voor de Kamer, over het optreden van sommige ministers, onbekend en ongeacht, maar wie zal in de toekomst minister of volksvertegenwoordiger willen zijn, als de lage toon der smaadschriften voortaan de heerschende wordt?

Utrecht,
25 October 1866.


Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

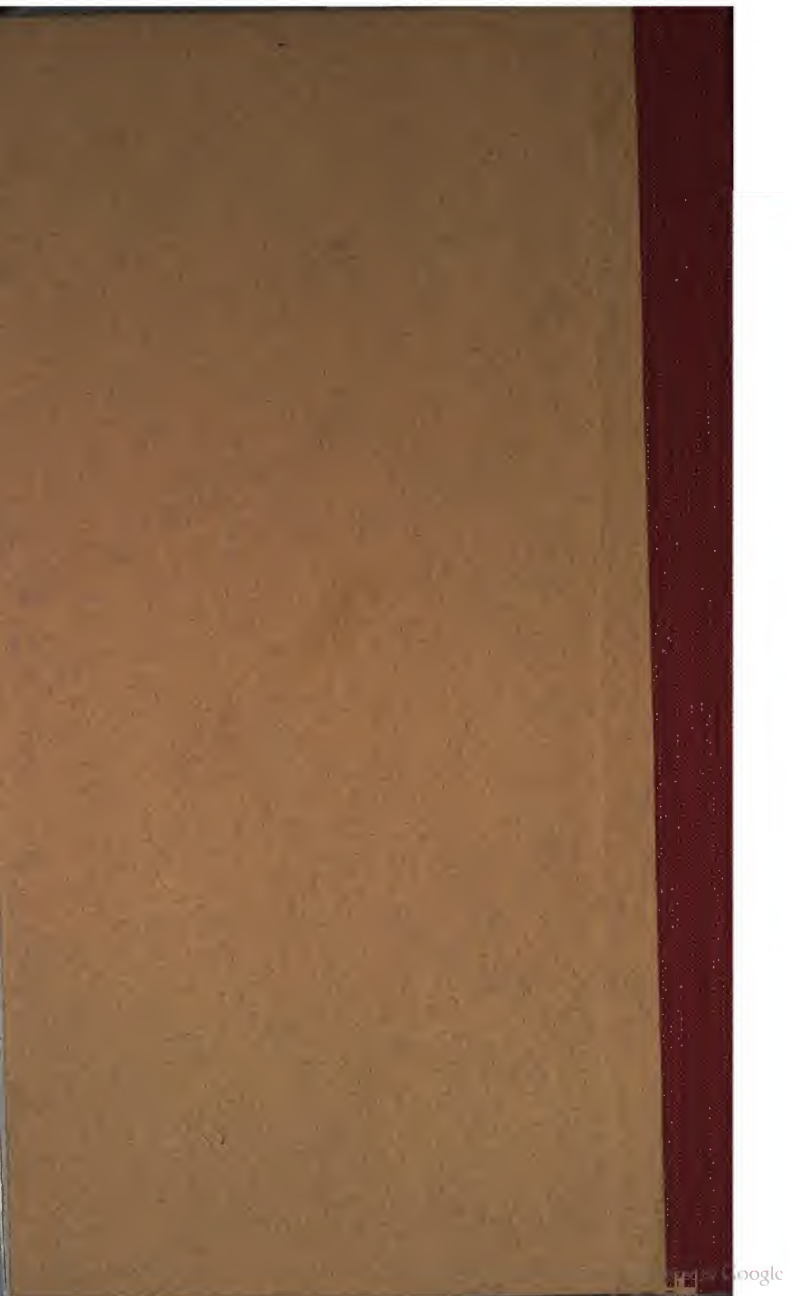


GEDRUKT BIJ DE WED. [illegible] & [illegible].





Digitized by Google


Digitized by Google